

# **IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR : 5 TAHUN 2008 TENTANG PENGADAAN GARAM BERYODIUM DI KABUPATEN SUMENEP**

Nur Arifiani

## **ABSTRAK**

Kabupaten Sumenep merupakan salah satu daerah penghasil garam terbesar di Indonesia. Untuk memenuhi kebutuhan garam nasional di Indonesia, saat ini di Kabupaten Sumenep diadakan program pengadaan garam beryodium. Guna mendukung program tersebut, Pemerintah Daerah menurunkan Peraturan Daerah Nomor : 5 Tahun 2008 Tentang Pengadaan Garam Beryodium. Adanya Program tersebut karena terdapat fakta masyarakat sebagai target group ternyata memiliki kekurangan dalam hal merespon kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Selain itu masalah lain juga terjadi karena garam yang dihasilkan masih belum memenuhi SNI. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi Peraturan Daerah Nomor : 5 Tahun 2008 Tentang Pengadaan Garam Beryodium di Kabupaten Sumenep serta menganalisis kesesuaian antara peraturan kebijakan pemerintah dengan keadaan yang terjadi di lapangan.

Penelitian ini menggunakan empat faktor implementasi yakni komunikasi, disposisi, sumber daya, dan struktur birokrasi. Adapun narasumber dalam penelitian ini adalah Kepala dan staf Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sumenep, serta masyarakat yang memproduksi garam di Kabupaten Sumenep. Teknik pengumpulan data yang digunakan berupa wawancara, observasi serta dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian ini mendeskripsikan Implementasi Peraturan Daerah Nomor : 5 tahun 2008 dilihat dari variabel komunikasi yakni transmisi, kejelasan, dan konsistensi yang sebenarnya sudah dilaksanakan dengan baik namun masih banyak terdapat kekurangan dalam pelaksanaan karena kurangnya kejelasan mengenai Perda tersebut. Disposisi para pelaksana kebijakan masih kurang baik kinerjanya. Dari segi sumber daya baik pelaksana, penyediaan fasilitas, pemberian informasi, maupun wewenang dapat dikatakan juga masih belum baik dari segi kualitas dan kuantitas karena rendahnya tingkat pendidikan dan kurangnya fasilitas yang diberikan Pemerintah Daerah. Pada variabel struktur birokrasi, baik pada variabel SOP yang terkait semuanya berjalan dengan cukup sesuai meskipun dalam hal pelaksanaan SOP, para pegawai tidak benar-benar melihat peraturan yang ada. Saran untuk penelitian ini ialah perlu adanya pembinaan dari Pemerintah Daerah, perlu adanya bimbingan teknis dari Disperindag, perlunya alokasi anggaran operasional, peningkatan jumlah petugas, sosialisasi merk dagang garam, dan bantuan peralatan yodisasi dari pemerintah agar implementasi Perda tersebut dapat dilaksanakan dengan baik.

Kata kunci : Implementasi, Pengadaan Garam Beryodium.

# **IMPLEMENTATION OF LOCAL RULE NUMBER: 5 YEAR 2008 PROCUREMENT OF REGENCY SUMENEP IODIZED SALT**

Nur Arifiani

## **ABSTRACT**

Sumenep is one of the largest salt producer in Indonesia. To meet the needs of the national salt in Indonesia, is currently in the middle Sumenep held iodized salt procurement program. To support the program, local governments lose Regulation No. 5 of 2008 on Supply iodized salt. The existence of the program due to the fact the people as a target group proved to have shortcomings in terms of responding to the policy made by the government. In addition to other problems also occur because of the salt produced is still not meet the Indonesian National Standard (SNI). This study aims to describe the implementation of the Regional Regulation No. 5 of 2008 on Procurement of iodized salt in Sumenep and analyze the correspondence between the government and state regulatory policies that occur in the field.

This study uses four factors namely the implementation of communication, disposition, resources, and bureaucratic structures. The interviewees in this study is the Head and staff of the Department of Industry and Trade Sumenep, and people who produce salt in Sumenep. Data collection techniques used were interviews, observation and documentation. Data analysis was performed with data collection, data reduction, data display, and conclusion.

This study describes the results of implementation of the Regional Regulation No. 5 of 2008 seen from the communication variable transmission, clarity, and consistency that has actually been done well, but there are still many shortcomings in the implementation due to the lack of clarity regarding the law. Disposition of the policy implementers still not good performance in the implementation of activities concerning the law. In terms of managing resources better, provision of facilities, information, and authority can be said is still not good in terms of quality and quantity due to low levels of education and lack of facilities provided by Local Government. In the bureaucratic structure variables, both variables are related SOP everything went pretty fit though in terms of the implementation of the SOP, the employees do not really see that there are rules but based on experience. Suggestions for this research is the need for development of local government, the need for technical assistance from the Department of Industry and Trade, the need for the allocation of operating budgets, peningjatan number of officers for socialization, the need for socialization trademarks of salt, and relief equipment yodisasi legislative implementation of governemetnt properly implemented.

**Keywords:** Implementation, Supply of Iodized salt

## Latar Belakang

Salah satu pusat pembuatan garam terbesar di Madura terdapat di Kabupaten Sumenep yang memiliki luas wilayah sekitar 2.093,47 km<sup>2</sup> dan terbagi atas 27 kecamatan yang tersebar di wilayah daratan dan kepulauan. Kecamatan yang berpotensi sebagai penghasil garam di Kabupaten Sumenep tersebar di 8 wilayah yakni Kecamatan Peragaan, yakni Kecamatan Pragaan, Kecamatan Giligenting, Kecamatan Saronggi, Kecamatan Dungkek, Kecamatan Gapura, Kecamatan Talango, Kecamatan Kalianget, dan Kecamatan Raas.

Pada saat ini Kabupaten Sumenep memiliki lahan pertanian garam sebesar 10.067 hektar. Tak hanya sebagai penghasil garam terbesar di Madura, Kabupaten Sumenep juga berpotensi sebagai salah satu pemasok garam terbesar di Indonesia. Kebutuhan garam nasional Indonesia, sebagian besar dipenuhi oleh Kabupaten Sumenep. Dalam situs resmi pemerintah Kabupaten Sumenep, dinyatakan bahwa sekitar 635.000 ton garam/tahun atau 60% kebutuhan garam nasional diproduksi oleh Kabupaten Sumenep. Garam-garam tersebut diproduksi oleh para petani garam yang terdapat di Kabupaten Sumenep. Lahan garam tersebut diolah oleh masyarakat sendiri baik dilakukan oleh pemilik, buruh, ataupun petani penggarap. Tak hanya itu, Kabupaten Sumenep juga memiliki beberapa perusahaan garam diantaranya PT. Garam Persero, PT. Raya Pilar, dan PT. Garindo. ([www.Sumenep.co.id](http://www.Sumenep.co.id)).

Meninjau permasalahan diatas dapat diketahui bahwa meskipun Kabupaten Sumenep merupakan salah satu pemasok garam terbesar di Indonesia, tetapi kualitas garam yang dihasilkan oleh petani garam masih belum mencapai target pemenuhan kebutuhan garam nasional. Peran Pemerintah tentu sangat diperlukan demi tercapainya tujuan tersebut. Apalagi untuk pemenuhan kebutuhan garam beryodium diperlukan adanya peraturan yang melandasi pengadaan garam tersebut.

Sebagai bentuk realisasi pemenuhan garam nasional Pemerintah Kabupaten Sumenep mengimplementasikan Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor : 5 Tahun 2008 Tentang Pengadaan Garam Beryodium.

Berdasarkan Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Sumenep nomor : 5 tahun 2008, dapat ditarik kesimpulan bahwa peran pemerintah sangat diperlukan guna memenuhi kebutuhan garam nasional Indonesia. Penanggung jawab pengadaan garam beryodium ialah Dinas Perindustrian dan perdagangan. Upaya yang dilakukan oleh Dinas tersebut ialah berusaha meningkatkan pengadaan garam beryodium, mengolah dan mengawasi pengemasan dan pelabelan garam beryodium, serta melakukan pembinaan dan pengawasan.

Berdasarkan data diatas dapat diperoleh keterangan bahwa Implementasi Peraturan Daerah Nomor : 5 tahun 2008 digunakan sebagai dasar dan acuan tentang produksi garam beryodium di

Kabupaten Sumenep berdasarkan aturan pemerintah.

Dalam upaya tersebut diperlukan peranan pemerintah setempat salah satunya Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Tujuan utama Dinas tersebut ialah untuk membina dan mengawasi pengadaan garam yang dihasilkan. Target grup dari peraturan daerah tersebut ialah petani garam selaku produsen yang ikut andil dalam pemenuhan kebutuhan garam nasional di Kabupaten Sumenep.

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sumenep. Alasan memilih Kabupaten Sumenep sebagai lokasi dari penelitian ini karena Kabupaten Sumenep merupakan salah satu pemasok garam terbesar di Indonesia yang memiliki andil dalam usaha pemenuhan garam nasional.

Teori George C. Edward III dipilih karena teori tersebut berkaitan dengan kebijakan publik dan juga membahas tentang faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. (Soebarsono, 2005 : 91) mengatakan bahwa teori ini menjelaskan tentang empat variabel, yaitu (1) komunikasi yang meliputi transmisi, kejelasan dan konsistensi; (2) Sumber daya yang meliputi Sumber Daya Manusia (*Staff*), Anggaran (*Budgetary*), Fasilitas (*facility*), Informasi dan Kewenangan (*Information and Authority*); (3) Disposisi yang meliputi pelaksanaan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab; serta (4) Struktur birokrasi yang meliputi *Standart Operating Prossedur* ( SOP) dan *fragmentasi*.

Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara awal

dengan para petani garam di Kabupaten Sumenep, dapat diketahui bahwa dalam upaya meningkatkan pengadaan garam beryodium di Kabupaten Sumenep masih terdapat banyak kendala dan masalah diantaranya sosialisasi petugas terhadap petani garam masih sangat minim sehingga para petani garam kurang dapat memahami isi dari Peraturan Daerah Nomor : 5 tahun 2008 tentang pengadaan garam beryodium di Kabupaten Sumenep. Selain itu kurangnya sosialisasi tersebut menyebabkan para petani mengolah garam secara sederhana tanpa memperhatikan kualitas standart SNI. Berdasarkan hal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2008 dianggap kurang maksimal dan belum berhasil karena tidak sesuai dengan yang diharapkan oleh pemerintah guna memenuhi kebutuhan garam nasional.

#### **Rumusan Masalah**

“Bagaimanakah Implementasi Peraturan Daerah Nomor : 5 tahun 2008 tentang Pengadaan Garam Beryodium di Kabupaten Sumenep ?”

#### **Tujuan Penelitian**

Tujuan dari setiap penelitian pada dasarnya berguna untuk memberikan informasi atau gambaran yang jelas terhadap sebuah kebijakan pemerintah yang dilaksanakan melalui analisa dan sebuah data juga informasi yang didapat di lapangan, adapun tujuan dari penelitian ini untuk mendeskripsikan Implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2008 Tentang Pengadaan Garam Beryodium Di Kabupaten Sumenep.

### **Manfaat Penelitian**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan praktis dalam memberikan masukan bagi Kabupaten Sumenep dan untuk perbaikan implementasi pengadaan garam beryodium di Indonesia. Penelitian ini juga digunakan sebagai data untuk pengambilan kebijakan di waktu yang akan datang.

### **Kebijakan Publik**

Menurut David Easton (Wahab, 2001: 5) kebijakan negara diartikan sebagai pengalokasian nilai secara paksa kepada anggota masyarakat. Dari pendapat tersebut, ada ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan negara yang bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan oleh orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni para ketua adat, ketua suku, eksekutif, legislatif, hakim, administrator, dan sebagainya. Merekalah orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat dalam urusan-urusan politik dan sistem politik dan dianggap oleh sebagian besar warga, sistem politik sebagai pihak yang bertanggung jawab atas urusan-urusan politik dan berhak mengambil tindakan tertentu sepanjang masih dalam batas-batas peran dan kewenangan mereka.

### **Pengertian Implementasi**

Implementasi dapat diartikan sebagai suatu proses pelaksanaan kebijakan yang biasanya dapat berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Peradilan, Perintah Eksekutif atau Dekrit Presiden. Nugroho (2006: 4) mengatakan bahwa "kebijakan publik adalah segala sesuatu yang

dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah". Selain itu, ia juga mengatakan bahwa Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

### **Model Kebijakan Publik**

Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Terdapat banyak model yang dapat dipakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan, namun kali ini yang saya bagikan adalah model implementasi yang dikemukakan oleh George Edward III. (Soebarsono, 2005: 91)

Edward melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor communication, resources, disposition, dan bureaucratic structure.

### **Jenis Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode penelitian deskriptif. Dalam Suyanto (2005 : 27), penelitian deskriptif menghasilkan data berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang

diamati. Sedangkan pendekatan deskriptif mempunyai dua tujuan yakni: 1.) untuk menuliskan secara terperinci suatu fenomena sosial tertentu, dan 2.) untuk mengembangkan konsep dan menghimpun data tetapi tidak melakukan hipotesa.

#### **Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian harus merupakan tempat dimana permasalahan atau fenomena sosial yang akan diteliti itu terjadi. Lokasi yang dipilih untuk penelitian ini ialah Di Kabupaten Sumenep. Lokasi ini dipilih karena Kabupaten Sumenep merupakan salah satu daerah yang memproduksi garam terbesar di Indonesia. Selain itu Kabupaten ini juga merupakan pusat pembuatan dan pengolahan garam yakni berupa tambak yang diolah oleh petani garam.

#### **Fokus Penelitian**

Fokus penelitian yang diambil dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan Peraturan Daerah nomor : 5 tahun 2008. Tentang Pengadaan Garam Beryodium di Kabupaten Sumenep. Pemilihan topik ini didasarkan pada data yang diperoleh di Dinas Perindustrian dan Perdagangan, dan juga dari para petani garam sebagai produsen garam di Kabupaten Sumenep. Penelitian ini difokuskan pada Peraturan Daerah nomor : 5 tahun 2008 karena merupakan landasan peraturan yang mengatur pengadaan garam beryodium. Selain itu, Kabupaten Sumenep merupakan penghasil garam terbesar di Indonesia, namun garam yang diproduksi banyak yang belum memenuhi SNI. Fokus penelitian ini

menggunakan teori George Edward III.

Alasan memilih teori tersebut ialah karena penelitian ini mengaitkan teori George C. Edward III yang berupa empat variabel, yakni: (1) Komunikasi sebagai proses penyampaian informasi mempunyai tiga indikator yakni transmisi, kejelasan, dan konsistensi; (2) Sumber daya sebagai sarana pendukung keberhasilan juga memiliki indikator penting yakni Sumber Daya Manusia (*Staff*), Anggaran (*Budgetary*), Fasilitas (*facility*), Informasi dan Kewenangan (*Information and Authority*); (3) Disposisi sebagai sikap pelaksana kebijakan memiliki beberapa indikator penting yakni pelaksanaan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab; serta (4) Struktur birokrasi sebagai mekanisme yang mengatur kebijakan sehingga signifikan. Terdapat dua karakteristik utama dalam struktur birokrasi yakni *Standart Operating Prosedur* ( SOP) dan *fragmentasi*.

#### **Sumber Data**

Seluruh informasi yang didapat dalam penelitian ini didapat melalui dua cara. Sumber data yang diperoleh dalam penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut :

Data primer, ialah data yang diperoleh dari dan dihimpun secara langsung dari berbagai sumber dan dihimpun sendiri oleh lembaga yang bersangkutan agar dapat dikembangkan dan dimanfaatkan. Data primer dapat berbentuk opini subjek secara individual, suatu observasi terhadap karakteristik fisik, kejadian, kegiatan, dan hasil dari suatu pengujian tertentu. Data

primer yang didapat pada penelitian ini ialah hasil wawancara terhadap Bapak Ach. Aminullah selaku Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sumenep, Bapak Sukardi selaku staf Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sumenep, dan Bapak J Suwardi, Bapak Jayari dan Bapak Sutopo selaku produsen garam di Kabupaten Sumenep, sedangkan data sekunder, ialah sumber data yang dikutip dari berbagai sumber lain dalam bentuk dokumentasi seperti literatur, brosur, dan karangan para ahli yang dianggap mempunyai hubungan dengan masalah yang diteliti serta diperoleh dari hasil belajar mengajar. Data primer yang digunakan dalam penelitian ini didapat dari data atau dokumen yang didapat dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sumenep. (Suyanto, 20

#### **Instrumen Penelitian**

Instrumen utama dalam penelitian ini adalah peneliti. Karena penelitian ini bersifat kualitatif, maka peneliti menggunakan pedoman wawancara. Suyanto (2005: 30), mengatakan bahwa instrumen penelitian adalah perangkat untuk menggali data primer dari responden untuk menggali sumber data terpenting dalam sebuah penelitian survei. Instrumen yang digunakan pada penelitian ini menggunakan pedoman pertanyaan (*interview guide*). Semua jenis instrumen penelitian ini berisi rangkaian pertanyaan mengenai suatu hal atau suatu permasalahan yang menjadi tema pokok penelitian.

Sebagai alat Bantu dalam pengumpulan data, digunakan buku catatan dan pedoman wawancara

selama proses penelitian berlangsung.

#### **Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini ialah menggunakan triangulasi data. Dalam Suyanto (2005: 33) Triangulasi data diperoleh dengan cara menggabungkan antara wawancara, studi pustaka, dan observasi.

#### **Teknik Analisis Data**

Secara umum Miles dan Huberman dalam (Miles dkk, 1994 : 49) beranggapan bahwa analisis terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu:

Reduksi Data, Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan.

#### **Hasil Penelitian**

##### **Deskripsi Lokasi**

Kabupaten Sumenep merupakan salah satu dari empat Kabupaten yang terdapat di Pulau Madura. Kabupaten yang berada di ujung Pulau Madura setelah Bangkalan, Sampang dan Pamekasan ini merupakan wilayah yang unik dengan wilayah daratan dan pulau yang tersebar berjumlah 126 pulau. Menurut Jonge (1998:15), Madura khususnya di wilayah Kabupaten Sumenep memang menjadi pusat pembuatan garam dan menjadi salah satu penghasil garam terbesar di Indonesia dengan hasil produksi sekitar 800.000 ton per tahun. Tak hanya itu, sebagian besar masyarakatnya bermata pencaharian sebagai petani garam. Oleh karena

itu Pulau Madura juga terkenal dengan nama “Pulau Garam”.

Usaha tani garam dipilih karena wilayah yang dikelilingi oleh lautan ini berpotensi besar dalam usaha bertani garam. cuaca yang kering dan panas juga menjadi salah satu faktor yang dipilih untuk usaha tani garam. Luas seluruh usaha tani garam yang terdapat di Kabupaten Sumenep ialah 10.067 ha. Terdapat 8 wilayah Kecamatan di Kabupaten Sumenep yang memproduksi dan memiliki tambak-tambak garam yakni Kecamatan Peragaan, Giligenting, Saronggi, Dungkek, Gapura, Talango, Kalianget dan Raas.

#### **Program Pengadaan Garam Beryodium di Kabupaten Sumenep**

Program pengadaan garam beryodium ialah suatu program yang dibuat oleh Daerah dalam rangka meningkatkan produksi garam di Kabupaten Sumenep guna memenuhi kebutuhan garam nasional.

Berdasarkan Monografi Kabupaten Sumenep tahun 2007, dapat diketahui bahwa Kabupaten Sumenep hanya dapat menghasilkan 635.000 ton garam/tahun atau dapat dikatakan hanya mampu memenuhi sekitar 60 % dari kebutuhan garam nasional. Hal ini disebabkan kualitas garam yang dihasilkan masih kurang baik dan belum sesuai dengan SNI. Selain itu kurangnya pengetahuan para petani garam di Kabupaten Sumenep mengenai proses pembuatan garam yang benar dan sesuai standarisasi pemerintah membuat garam yang dihasilkan banyak yang belum layak konsumsi karena tidak memenuhi Standar Nasional Indonesia (SNI).

Untuk mengatasi permasalahan diatas, Pemerintah Kabupaten Sumenep membuat kebijakan dengan menurunkan Peraturan Daerah Nomor : 5 tahun 2008 Tentang Pengadaan Garam Beryodium di Kabupaten Sumenep. Tujuan Pemerintah membuat Peraturan Daerah ini ialah sebagai landasan utama untuk mendukung upaya meningkatkan program pengadaan garam beryodium di Kabupaten Sumenep agar dapat mencapai target yang diinginkan Pemerintah guna memenuhi kebutuhan garam nasional. Didalam peraturan daerah tersebut berisi tentang peraturan-peraturan yang harus dilakukan dalam proses pembuatan garam beryodium dan juga terdapat syarat-syarat dan ketentuan bagaimana cara membuat garam yang sesuai dengan SNI.

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sumenep yang merupakan salah satu penghasil garam terbesar di Pulau Madura dan merupakan salah satu pemasok garam terbesar di Indonesia. Penelitian ini berdasarkan konfirmasi

Dari hasil pengujian terhadap 32 merk garam di Kabupaten Sumenep dari 8 Kecamatan, ternyata garam yang mempunyai kandungan yodium sesuai dengan persyaratan hanya 19 merek atau sebesar 70 % sedangkan yang tidak memenuhi syarat sebanyak 11 merek atau sebesar 30 %. Dari data tersebut tampak bahwa target pemerintah untuk pengadaan garam beryodium di Kabupaten Sumenep belum memenuhi sasaran yang diinginkan sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor : 5 Tahun 2008. Hal ini dapat



dilihat dari peningkatan produksi garam hanya sedikit dari 60% menjadi 70%. Sedangkan target yang diinginkan pemerintah paling sedikitnya harus memenuhi target sebanyak 80%.

**Implementasi Peraturan Daerah Nomor : 5 Tahun 2008 Tentang Pengadaan Garam Beryodium Di Kabupaten Sumenep..**

Penelitian ini berdasarkan pada kebijakan yang dibuat oleh pemerintah yakni Peraturan Daerah Nomor : 5 tahun 2008 Tentang Pengadaan Garam Beryodium di Kabupaten Sumenep. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui tentang Implementasi Peraturan Daerah Nomor : 5 Tahun 2008 Tentang Pengadaan Garam Beryodium di Kabupaten Sumenep.

Berdasarkan Teori dari George Edward III disebutkan bahwa Implementasi adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang terprogram baik mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh pelaksana kebijakan (implementor).

Terdapat empat elemen penting dalam implementasi yakni Komunikasi, Sumber Daya,

Disposisi, dan Struktur Birokrasi. Penelitian ini juga menerapkan 4 hal tersebut yakni :

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Dengan adanya komunikasi diharapkan segala penyampaian informasi baik dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan kepada para petani garam mengenai Peraturan Daerah Nomor : 5 Tahun 2008 Tentang Pengadaan Garam Beryodium dapat tersalurkan dengan baik. Ada tiga indikator penting dalam komunikasi yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan.

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III mengemukakan bahwa, bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya disini mencakup aspek sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, kewenangan, dan juga informasi. Dalam penelitian ini, Sumber daya

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang

baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

Dari informan diketahui bahwa sikap dari petugas dan respon dari masyarakat sudah cukup baik.

Dari informan yang telah mengetahui Peraturan Daerah Nomor : 5 tahun 2008 tentang Pengadaan garam beryodium menunjukkan sikap positif. Dari gambaran tersebut tidak dijumpai informan yang tidak setuju. Sikap dari produsen garam yang timbul merupakan hasil dari pandangan mereka terhadap implementasi Peraturan Daerah Nomor : 5 tahun 2008 pandangan-pandangan inilah yang nantinya akan menimbulkan sikap masyarakat yang berbeda-beda dari para produsen garam. Dari hasil wawancara dengan informan tergambar sikap produsen garam di Kabupaten Sumenep dalam memenuhi ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor : 5 Tahun 2008 Tentang Pengadaan Garam Beryodium masih belum sesuai dengan optimal. Hal ini terlihat dari sikap beberapa produsen yang tidak mengindahkan pengarahan petugas dan isi dari Peraturan Daerah tersebut. Akibatnya muncul sikap kurang pedulinya produsen untuk mengimplementasikan isi kebijakan dalam aktivitas usaha mereka.

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur

birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat standart operation procedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap

Dari hasil uraian wawancara dengan para informan di atas maka, dapat diketahui bahwa upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep dalam meningkatkan pengadaan garam beryodium belum optimal. Hasil pengamatan penulis di lapangan dan hasil wawancara dengan beberapa informan tergambar bahwa implementasi Peraturan Daerah Nomor : 5 tahun 2008 tentang pengadaan garam beryodium di Kabupaten Sumenep secara umum belum berjalan sesuai sasaran, hal ini terlihat dari belum tercapainya target yang diinginkan oleh pemerintah, kurangnya pemahaman produsen garam terhadap isi kebijakan tersebut dan upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep dalam meningkatkan Pengadaan Garam Beryodium di sampai saat ini juga belum berjalan secara optimal.

#### **PEMBAHASAN**

Menurut David Easton dalam Wahab (2001: 5) , kebijakan publik dapat diartikan sebagai pengalokasian nilai secara paksa kepada anggota masyarakat. Berdasarkan ciri-ciri tersebut, ada ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan negara yang bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan oleh orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni para ketua adat, ketua suku, eksekutif, legislatif, hakim, administrator, dan sebagainya.

Kebijakan tidak dapat terjadi tanpa adanya Implementasi. Implementasi dapat diartikan sebagai suatu proses pelaksanaan kebijakan yang biasanya dapat berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Peradilan, Perintah Eksekutif atau Dekrit Presiden. Nugroho (2006: 4) mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah”. Selain itu, ia juga mengatakan bahwa Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Dalam penelitian ini, dapat dilihat bahwa Peraturan Daerah Nomor : 5 tahun 2008 merupakan tindakan yang dibuat pemerintah sebagai landasan diadakannya program pengadaan garam beryodium di Kabupaten Sumenep. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor : 5 tahun 2008 guna meningkatkan pengadaan garam beryodium, diperlukan Dinas Perindustrian dan Perdagangan yang bertugas untuk membina dan mengawasi pengolahan, pengemasan, dan pelabelan garam beryodium. Kebijakan negara mungkin berbentuk positif, mungkin berbentuk negatif. Dalam penelitian ini, dibuatnya kebijakan mengenai Peraturan Daerah Nomor : 5 tahun 2008 memberi dampak positif yakni mendasari program pengadaan garam beryodium di Kabupaten Sumenep. Peraturan ini juga dibuat pemerintah guna mencapai tujuannya yakni meningkatkan pengadaan garam beryodium di Kabupaten Sumenep. Berdasarkan

analisis dari kajian teori, kebijakan publik memiliki unsure-unsur penting yang terkandung didalamnya. Berikut keterkaitannya dalam penelitian ini :

Unsur pelaksana yang diterangkan oleh Dimock dalam Tachjan (2006: 28), ialah :

“Pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian”

Berdasarkan penelitian, dapat dilihat bahwa pihak-pihak yang menjalankan kebijakan dalam penelitian ini ialah Pemerintah Daerah, Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sumenep. Dinas Perindustrian merupakan pihak yang paling berperan penting dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 2008. Hal ini dikarenakan Disperindag bertugas membina dan mengawasi pengemasan dan pelabelan garam beryodium.

Menurut Terry dalam Tachjan, program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang telah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan dipadu dalam dalam satu kesatuan (2006: 31). Program tersebut menggambarkan saran, kebijakan, prosedur, metode, standar, dan budget.

Penelitian dilakukan untuk mendeskripsikan mengenai Peraturan Daerah Nomor : 5 Tahun 2008 Tentang Pengadaan Garam beryodium di Kabupaten Sumenep.

Tujuan dilaksanakannya program tersebut ialah untuk meningkatkan hasil produksi garam di beryodium di Kabupaten Sumenep guna memenuhi kebutuhan garam nasional dan memenuhi syarat SNI. Berdasarkan hasil pengamatan dapat dilihat bahwa tujuan yang diinginkan pemerintah masih belum sesuai karena saran, kebijakan, prosedur, metode, standar, dan anggaran masih sangat minim.

Unsur Implementasi kebijakan publik yang terakhir ialah kelompok sasaran (*target group*). Tachjan mendefinisikan bahwa “target group yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi prilakunya oleh kebijakan” (2006: 35)

Target group yang dimaksud dalam penelitian ini adalah petani garam yang berada di Kecamatan Kalianget Kabupaten Sumenep sesuai dengan Peraturan Daerah nomor : 5 tahun 2008 bahwa petani garam merupakan salah satu produsen terbesar dalam rangka pengadaan garam beryodium.

Implementasi kebijakan merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu sehingga menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu tersebut. Dalam implementasi kebijakan dapat dilihat apakah kebijakan tersebut berhasil atau tidak dan bermanfaat atau malah sebaliknya. Menurut George C. Edwards III ada empat faktor dalam kebijakan publik yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Dari keempat faktor tersebut harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan

yang lainnya memiliki hubungan yang erat sehingga dapat mensukseskan implementasi yang dijalankan.

Salah satu faktor terpenting dalam implementasi sebuah kebijakan adalah sosialisasi kepada pihak-pihak baik yang melaksanakan maupun yang dikenakan kebijakan tersebut. Hal itu diperlukan agar mereka mengetahui kegiatan apa yang akan dilaksanakan dan bagaimana kegiatan itu dilakukan serta apa tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Perindag Kabupaten Sumenep berupa tatap muka dan tidak tatap muka. George C. Edward III menyebutkan bahwa faktor komunikasi memegang peranan penting dalam implementasi suatu kebijakan. Berikut penjelasan mengenai faktor0faktor tersebut :

Sumber Daya Manusia atau kemampuan pegawai merupakan faktor yang sangat penting dalam suatu organisasi karena mereka merupakan faktor penggerak roda organisasi. Untuk itu, maka diperlukan kemampuan yang memadai terutama bagi pelaksana suatu program atau kebijakan.

Kualitas Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap Implementasi. Namun seperti yang kita ketahui, Sumber daya manusia dalam penelitian ini yakni petugas disperindag masih sangat kurang jumlahnya. Selain itu rendahnya kemampuan yang dimiliki petugas menyebabkan kurangnya sosialisasi terhadap petani akibat kekurangan personil dari petugas itu sendiri. Padahal sumber daya manusia disini

harusnya berperan dalam melingkupi kelompok sasaran guna tercapainya tujuan. Selain itu pendidikan yang dimiliki oleh para petani juga masih rendah. Hal ini menyebabkan kurangnya pengetahuan mengenai teknologi dan cara pembuatan garam beryodium yang benar.

Anggaran disini juga memiliki peran penting dalam karena modal merupakan sesuatu yang menjamin terlaksananya kebijakan. Dari hasil wawancara diatas dapat dilihat bahwa anggaran yang dialokasikan guna peningkatan pengadaan garam beryodium di Kabupaten Sumenep masih sangat minim. Hal ini menyebabkan kurangnya hasil produksi akibat kurangnya dana untuk meningkatkan kualitas dan mutu. Hal ini sangat mungkin terjadi sebab tanpa anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan efektif dalam mencapai tujuan.

Fasilitas yang layak sangat berpengaruh terhadap proses peningkatan mutu dan kualitas garam beryodium. Di Kabupaten Sumenep, dalam proses produksi garam masih dilakukan secara sederhana dan tradisional. Hal ini disebabkan oleh kurangnya fasilitas yang dimiliki. Hal ini terbukti dari belum adanya laboratorium guna mengetest garam yang sesuai SNI. Selain itu alat-alat yang digunakan masih sangat tradisional. Hal ini menjadi penghambat keberhasilan implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2008 Tentang Pengadaan Garam Beryodium.

Kurangnya kemampuan petugas dalam berkomunikasi dengan produsen garam dalam hal ini kurangnya ketrampilan merupakan masalah besar yang dihadapi pemerintah daerah (dan mungkin juga pemerintah pusat). Hal ini disebabkan oleh minimnya sumber yang dapat digunakan untuk latihan profesional.

Struktur birokrasi juga merupakan elemen yang penting dalam pengadaan garam beryodium di Kabupaten Sumenep karena struktur birokrasi yang terkonstruksi rapi akan membuat pelayanan terhadap masyarakat dan penyuluhan mengenai kegiatan pengadaan garam beryodium dapat berjalan dengan baik.

Struktur organisasi yang baik juga akan membuat para petugas mengerti tentang apa yang harus dilakukan dan juga menjalankan dengan baik tugas masing-masing yang diperoleh guna kegiatan pengadaan garam beryodium. Struktur organisasi yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan. Struktur organisasi haruslah tertata rapi agar kegiatan yang dijalankan sesuai dengan tugas masing-masing. Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sumenep disini sudah menjalankan tugasnya dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari SOP yang sudah mereka buat dan laksanakan guna terciptanya efisiensi dan memudahkan pekerjaan. Tugas yang mereka lakukan juga sudah sesuai dengan dari struktur organisasi yang dibuat dengan kemampuan dan tugasnya.

## **Kesimpulan**

Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh dan melihat tujuan dilakukannya penelitian ini, maka kesimpulan penelitian dari penelitian mengenai Peraturan Daerah Nomor : 5 tahun 2008 Tentang Pengadaan Garam Beryodium di Kabupaten Sumenep telah dilakukan dengan hasil sebagai berikut :

Dilihat dari faktor komunikasi, Implementasi Peraturan Daerah Nomor : 5 Tahun 2008 belum berjalan dengan baik karena sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Perindustrian Dan Perdagangan Kabupaten Sumenep terhadap petani garam masih kurang dan menyebabkan petani garam kurang memahami isi dari Perda tersebut.

## **Saran**

Berdasarkan dari pembahasan dan kesimpulan-kesimpulan yang ada, maka untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan yang ditemukan dalam proses implementasi Peraturan Daerah Nomor : 5 tahun 2008 di Kabupaten Sumenep, dengan ini diharapkan pemerintah mampu melakukan upaya guna meningkatkan optimalisasi kebijakan tersebut, yakni Perlu adanya Program Pembinaan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep melalui Dinas Perindustrian dan Perdagangan untuk melakukan sosialisasi terhadap produsen garam di setiap kecamatan yang ada di Kabupaten Sumenep secara kontinyu setiap bulan dalam rangka mencapai target produksi garam beryodium yang sesuai SNI, diperlukan upaya

peningkatan kegiatan sosialisasi yang lebih berkesinambungan dan terpadu untuk produsen dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan melalui kegiatan Bimbingan Teknis Pengadaan Garam Beryodium oleh Pemerintah Daerah, diperlukan peningkatan alokasi anggaran operasional yang memadai guna menunjang penerapan kebijakan pengadaan garam beriodium, serta peningkatan sarana dan prasarana informasi bagi petugas di lapangan guna mengoptimalkan implementasi kebijakan Pengadaan Garam Beriodium, peningkatan jumlah petugas teknis lapangan dengan cara memberdayakan Penyuluh Perindustrian dan Perdagangan dalam melakukan pembinaan terhadap produsen garam maupun petani garam dan program pelatihan bagi petugas agar dilaksanakan secara kontinyu setiap tiga kali dalam setahun, perlunya sosialisasi merek garam yang sesuai SNI dari hasil pengujian oleh Komite Nasional Garam serta perlindungan bagi produsen garam beriodium dengan menindak tegas oleh pihak Kepolisian terhadap produsen garam yang melakukan pemalsuan merek garam, peningkatan program bantuan peralatan yodisasi dari instansi terkait yakni Pemerintah Daerah dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan dalam rangka peningkatan teknologi produksi garam.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solihin, 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. UPT. Penerbitan Universitas Muhammadiyah, Malang.
- Huub de Jonge, 1998. *Madura dalam empat jaman : pedagang, perkembangan, ekonomi dan islam*. PT. Gramedia, Jakarta
- Moeljanto, Djoko. 1994. *Defisiensi Yodium Berat*. PAPDI. Semarang
- Nugroho, Riant. 2006. *Kebijakan Publik Formulasi*. Jakarta : PT. Alex Media Komputindo.
- Soebarsono. 2005. *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Tachjan, Dr. H. M.SI. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung : AIPI
- Widodo, Joko. 2007. *Analisa Kebijakan Publik*. Malang: Bayu Media Publishing
- Suyanto, Bagong. *Metode Penelitian Sosial: Berbagai Alternatif Pendekatan*. Jakarta : Prenada Media
- Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor : 5 tahun 2008 *Tentang Pengadaan Garam Beryodium*
- [http: / www.sumenep.go.id](http://www.sumenep.go.id). Diakses tanggal 27 januari 2013